

Una Autoridad de Responsabilidad Fiscal Independiente para España

Prof. Dr. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES
13/14 de Mayo 2013

La CE recomienda la creación de los Consejos Fiscales a los Países Miembros

- El Consejo de Ministros del ECOFIN propone:
 - Los Estados Miembros tendrán un Consejo Fiscal Independiente para el control de las aplicaciones de las reglas fiscales nacionales
- El Consejo Europeo recomienda que España tome medidas para:
 - Establecer una institución fiscal independiente que provea de análisis, asesoramiento y monitoreo de la política fiscal ***“Establish an independent fiscal institution to provide analysis, advice and monitor fiscal policy”***

Consejo Fiscal:

“Organismo dotado de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro responsables de la supervisión de la aplicación de las normas presupuestarias nacionales”

“Consejos Fiscales”

- Los “Consejos Fiscales” se han convertido en un elemento importante de los marcos fiscales en varios países europeos y de todo el mundo. Estos órganos se encargan de las tareas técnicas relacionadas con el **proceso de toma de decisiones de las políticas fiscales**, tanto para las previsiones del presupuesto y cálculo de costes, como para la evaluación o seguimiento de la evolución presupuestaria y / o de las reglas fiscales, así como para el análisis a largo plazo de sostenibilidad de las finanzas públicas (**evaluaciones ex-ante, in itinere, y ex-post**).
- **La “autonomía funcional” debe ser compatible con el carácter de “independiente” del organismo. El término *independencia* significa que el organismo en cuestión puede actuar libremente, sin tener ninguna instrucción o ser sometido a ningún tipo de presión, de manera que pueda cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones, fundamentalmente la de supervisión en la ejecución de los objetivos de política fiscal y presupuestaria. Hay experiencias de entidades públicas europeas que han venido otorgando garantías sustanciales orgánicas y funcionales en este sentido.**

Política Monetaria.

- ⦿ Tanto al Banco Central Europeo como al Sistema Europeo de Bancos Centrales[1] se les han concedido probablemente las disposiciones más elaboradas para garantizar su total independencia de los Estados miembros, con amplias disposiciones en el nivel más alto posible en el orden jurídico de la UE.

[1] Vease “El Eurosistema y el Sistema Europeo de Bancos Centrales”, en José A. Martínez (Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, p 69-93)

Política Fiscal: instituciones independientes en la eurozona.

- Aproximándonos, pues, a una definición amplia que sintetice la experiencia europea, y, de acuerdo con la información facilitada por la propia Comisión Europea[1], podríamos definir a los Consejos Fiscales independientes (CFI) como órganos o entes públicos independientes que, realizan un amplio abanico de funciones entre las que generalmente se encuentran: la **elaboración de informes** (evaluaciones, monitoreo o supervisión) sobre aspectos relacionados con la política fiscal, con el **seguimiento de las previsiones macroeconómicas** y presupuestarias y el asesoramiento a las instituciones económicas nacionales para el **buen cumplimiento de los objetivos marcados sobre cuestiones de política fiscal y presupuestaria**.

[1] La información sobre las “independent fiscal institutions” se encuentra en la Web de la C. Europea: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm

Diversidad de formas.

- ⊙ En algunos países, los Tribunales de Cuentas se podrían incluir en esta definición **si sus actividades fuesen más allá del control contable y realizasen cualquiera de las tareas mencionadas anteriormente**. En algunos Estados miembros europeos los Consejos son un instrumento para **mejorar la toma de decisiones de política fiscal** proporcionando análisis positivo y /o normativo, evaluaciones y recomendaciones en el ámbito de la política fiscal. En otros Estados, incluso, estas instituciones fiscales, denominadas de distinta manera, **proporcionan previsiones macroeconómicas** para la elaboración del presupuesto, supervisan y evalúan la aplicación de los objetivos presupuestarios, el cumplimiento de los objetivos y reglas presupuestarias, la sostenibilidad de las finanzas públicas o la orientación de estabilidad de las políticas fiscales, ayudando con ello al **aumento de la conciencia social y política sobre los costes y beneficios** de las medidas presupuestarias, tanto entre los responsables políticos como entre los ciudadanos.

Credibilidad

- ⦿ En la Unión Europea existe una amplia gama de acuerdos sobre Consejos Fiscales y es difícil definir las características ideales de lo que tendría que ser un Consejo Fiscal, aunque lo dispuesto sobre su “independencia” constituye un elemento fundamental para el buen funcionamiento y la eficacia de dichas instituciones.
- ⦿ **La credibilidad , en cualquier caso, es un capital que se construye a lo largo del tiempo a través de las prácticas de neutralidad y objetividad en la producción de sus evaluaciones.**

Cuestiones básicas del Consejo Fiscal Independiente.

- ◉ No obstante, hay algunas previsiones[1] comunes para el establecimiento de estas instituciones que deben tenerse en cuenta en su implementación:
- ◉ 1º) Los Consejos deben hacer públicas sus evaluaciones

[1] Ver el apartado 7 del Anexo a la Comunicación de la Comisión Europea, referido a los roles y la independencia de los Consejos (Role and independence of monitoring institutions) dentro de los Principios comunes para los mecanismos nacionales de corrección fiscal (Common principles on national fiscal correction mechanisms. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. Brussels, 20.6.2012. COM(2012) 342 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:EN:PDF>

Cuestiones básicas del Consejo Fiscal Independiente.

- ⊙ 2º) En el diseño de los Consejos se deberá tener en cuenta el marco institucional existente y la estructura administrativa específica de cada país.
- ⊙ 3º) Disposiciones legales que garanticen un alto grado de autonomía funcional : un régimen estatutario legal y protección contra interferencias.

Cuestiones básicas del Consejo Fiscal Independiente.

- ④ 4º) El procedimiento de nombramientos (los miembros del órgano de dirección del Consejo Fiscal) deben estar rodeados de algunas garantías : (a) Su mandato debe ser por lo menos igual a, o mayor que, el mandato de la legislatura del Congreso de los Diputados;(b) El mandato debería ***no ser renovable***;(c) La resolución del mandato de los miembros del Consejo debiera limitarse estrictamente a los casos en que los miembros hayan cometido una falta grave o por otras disposiciones habituales que para dichas instituciones existan en el estado miembro.
- ④ Idealmente, los mandatos deben ser escalonados para permitir una reorganización gradual de los órganos de dirección del Consejo.

Cuestiones básicas del Consejo Fiscal Independiente.

- CONCLUSIÓN.

Adecuación de los recursos y acceso adecuado a la información para llevar a cabo el mandato otorgado al Consejo (los recursos y la financiación deben ser proporcionales a las tareas asignadas; quizá debiera formularse un “acuerdo” para el Consejo que prevea una financiación y planes de actuación para toda la legislatura o mandato del Consejo, así como previsiones, en su caso, sobre los compromisos gubernamentales para trasladar al Parlamento las propuestas del Consejo Fiscal.

Establecimiento de la configuración de un Consejo Fiscal Independiente y la asignación de sus funciones u objetivos

- **Para el, se deben tener en cuenta y tomar decisiones sobre las siguientes variables:**
- **La base institucional**
- **La financiación**
- **Los “acuerdos” o “contratos de gestión” con un Principal (por objetivos, por reglas, por resultados, etc.)**
- **Las funciones:**
 - **Proveer de análisis objetivo de las políticas fiscales (análisis presupuesto, monitoreo de ejecución presupuestaria, correlación entre presupuestos y resultados presupuestarios con las normas o reglas fiscales)**
 - **proveer de previsiones (proyecciones a medio y largo plazo) de supuestos macroeconómicos y presupuestarios**
 - **informes (evaluaciones y recomendaciones) de normativas sobre políticas fiscales (ingresos y gastos)**
 - **informes y/o recomendaciones (incluso de políticas alternativas) sobre políticas fiscales (ingresos y gastos)**
 - **declaraciones normativas sobre aplicación de planes y reglas fiscales**
 - **proveer de alertas sobre desviaciones en el cumplimiento de planes fiscales**
- **Los temas que abordarían:**
 - **macro-fiscal y presupuestarios**
 - **sostenibilidad y buen gobierno (finanzas públicas, déficit, deuda)**
 - **costes (calidad gasto, eficiencia)**
 - **reglas (normas)**
 - **asesoramiento**
- **La estructura:**
 - **de dirección**
 - **de staff**
 - **plantilla**
- **El nombramiento de sus miembros (Gobierno, Parlamento, otro sistema)**

No hay uniformidad organizativa, igualmente existe diferente antigüedad

	Función	Financiación	Órganos
Holanda (1945)	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de efectos e impactos de políticas fiscales • Previsiones económicas y fiscales 	<p>Pública Privada (20%)</p>	<p>Comité asesor y ejecutivo Director</p>
Alemania (1963)	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis situación actual y previsiones • Estudios para alcanzar un crecimiento sostenible • Estudios para tomar medidas que eviten un desarrollo inadecuado 	<p>Pública (se paga una remuneración a los expertos)</p>	<p>Consejo de expertos en economía y política económica (independientes)</p>
Reino Unido (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Previsiones económicas y de finanzas públicas • Evaluación del cumplimiento de las metas fiscales • Escrutinio del coste de las medidas presupuestaria 	<p>Pública</p>	<p>Comité Ejecutivo, Junta de Supervisión</p>

En 1996, el Gobierno creó la Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno

Oficina Presupuestaria

- **Creada en 1996, bajo la dirección del Prof. J. Barea**
- **Adscripción:** Presidencia del Gobierno
- **Objetivos:**
 - Asistir al Presidente del Gobierno en la formulación de la política presupuestaria, así como en el seguimiento de los Presupuestos Generales
- **Rango:** Secretario de Estado
- **Composición:**
 - Un Director
 - Seis economistas

Se pretendía aplicar un modelo económico que permitiera cumplir los criterios de convergencia de Maastricht

ANTECEDENTES. LA OFICINA DEL PRESUPUESTO

- ⦿ Aunque en nuestro país existen Organismos Públicos Oficiales que evalúan la situación económica de nuestro país de manera periódica y emiten informes independientes que son tomados en consideración tanto en España como internacionalmente, el único antecedente que puede asemejarse a la creación de un consejo fiscal que elabore análisis de la situación fiscal y presupuestaria y que sirva de base para la elaboración de los presupuestos, es la creación de una Oficina del Presupuesto en el año 1996 .

ANTECEDENTES. LA OFICINA DEL PRESUPUESTO

- Dicha oficina fue implantada a través del artículo 4 del RD 838/1996 bajo la dependencia directa del propio Presidente del Gobierno (D. José María Aznar). Según exponía el citado artículo, se otorgaba al titular de la oficina, su Director (cargo que en aquel momento recayó en el Profesor D. José Barea Tejeiro) tenía el rango de Secretario de Estado y se le encomendaba la asistencia directa al Presidente del Gobierno para la formulación de la política presupuestaria, así como el seguimiento cercano de la elaboración de los Presupuestos Generales, dotando de este modo de interés máximo a las decisiones presupuestarias y la reducción del déficit, extremo que por otra parte era totalmente necesario para el cumplimiento de los criterios exigidos en el tratado de Maastrich y, por tanto, para la inclusión de España en la moneda única.

ANTECEDENTES. LA OFICINA DEL PRESUPUESTO

- La situación económica que por aquel entonces atravesaba nuestro país era sumamente complicada, ya que las previsiones apuntadas por el Banco de España para el cierre de 1995 situaban el déficit conjunto de las Administraciones Públicas en el 5,9% del PIB y la deuda pública en el 66%, lo que ampliamente excedía los objetivos, del 3% y 60% respectivamente, que debían cumplirse en solo dos años. Además el Banco de España se había visto obligado a llevar a cabo una política monetaria restrictiva cuyo fin era controlar la inflación y evitar un nuevo deterioro de la peseta, elevando el tipo de interés básico de intervención.

ANTECEDENTES. LA OFICINA DEL PRESUPUESTO

- ⊙ Por otra parte, se había generalizado la práctica de traspasar gastos de un ejercicio al siguiente, lo que llevó a que, según una auditoría de las Cuentas Públicas rendidas a Bruselas del ejercicio 1995 y encargada por el gobierno, existiesen gastos por importe de 721,1 miles de millones de pesetas que no contaban con cobertura presupuestaria, vaciando de contenido y restando valor a un documento de tanta importancia como el Presupuesto. Esto supuso la necesidad de formular nuevas cuentas, que tras una larga negociación, fueron finalmente aceptadas por Bruselas y que aumentaron hasta el 6,6% del PIB el déficit final de las Administraciones Públicas para el año 1995.

ANTECEDENTES. LA OFICINA DEL PRESUPUESTO

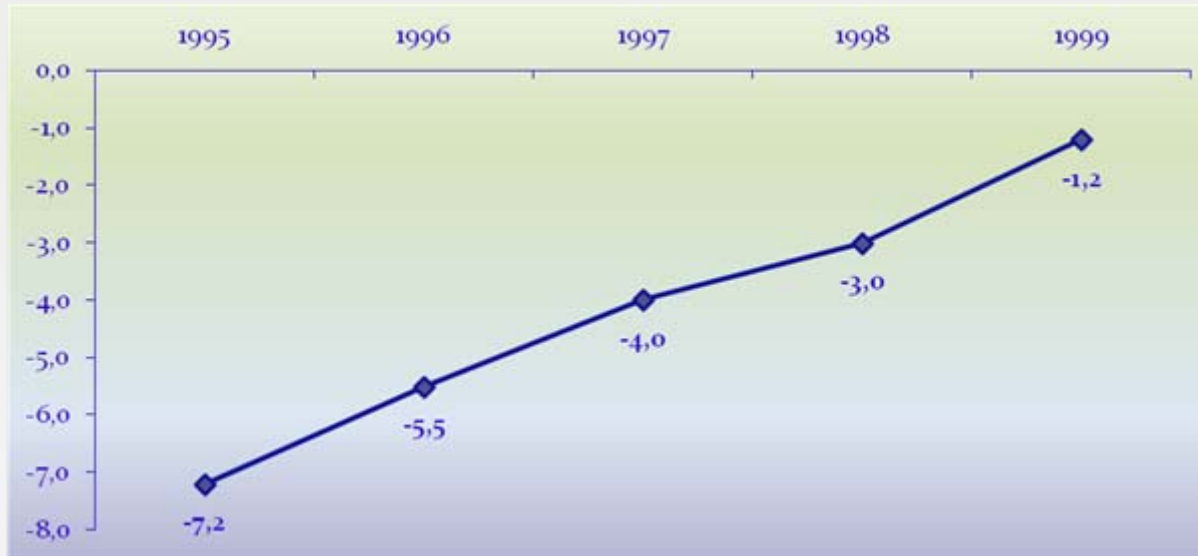
- ⦿ Para ello se aprobaron varias reformas estructurales, entre las que destaca el RD ya comentado, que:
- ⦿ Creaba la **Oficina del Presupuesto** y las decisiones presupuestarias en el más alto nivel, directamente en la Presidencia del Gobierno
- ⦿ Establecía la constitución de una Comisión para la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria, acorde con el nuevo criterio de **estabilidad económica** en el que la política presupuestaria debía desarrollarse.
- ⦿ Preveía la elaboración de un Proyecto de Ley de Disciplina Presupuestaria, que **evitase la laxitud** que había venido imperando hasta entonces en la gestión presupuestaria.
- ⦿ Se introdujo la **corresponsabilidad fiscal** en el nuevo sistema de financiación autonómica.
- ⦿ Se inició el desarrollo del Pacto de Toledo.
- ⦿ Y se aprobó un Plan de Privatización de empresas públicas.

ANTECEDENTES. LA OFICINA DEL PRESUPUESTO

- ⊙ El recorte presupuestario fue soportado por los gastos de los servicios económicos y los de la Administración General, ya que se decidió que los gastos sociales no se expusieran a ningún tipo de ajuste y la estrategia presupuestaria se insertó en un marco de recuperación económica con estabilidad.
- ⊙ Todas las medidas llevadas a cabo, además de seguir la senda de reducción del déficit, hicieron creíble la estrategia del gobierno español ante los mercados internacionales, realizando un fuerte saneamiento de las finanzas públicas y un duro ajuste presupuestario duro redujo el déficit en 4 puntos del PIB en tan solo dos años. La reducción del déficit y la deuda pública y la credibilidad de los mercados, contribuyeron de manera clara a cumplir con los objetivos de convergencia, efectuando, en mayo de 1998, el ingreso en la Unión Monetaria con todos los honores. No fue nada fácil, pero sin duda la Oficina del Presupuesto, pilotada por el Prof. D. José Barea contribuyó claramente a lograr el objetivo marcado.

El déficit público paso del 7,2% al 1,2% en cuatro años

Déficit Público en porcentaje del PIB. 1995-1999



Fuente: Eurostat

- Los logros alcanzados son patentes y por todos conocidos:
 - En solo año y medio se consiguió reducir el déficit público hasta el 3% del PIB.
 - España cumplió los requisitos exigidos para formar parte de la Unión Monetaria
 - ✓ Disminuyeron los tipos de interés, lo que supuso un acicate para la inversión productiva y consecuentemente, vía multiplicadores para el crecimiento de la demanda agregada

En abril de 2013, el Consejo de Ministros dio el visto bueno al Anteproyecto de Ley Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (1/2)

- Ejercerá una supervisión global de todas las Administraciones Públicas y garantizará el cumplimiento efectivo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
 - **Carácter presidencial**
 - ✓ Rango de Subsecretario, por tres años (renovables por otros tres)
 - ✓ Directores de Divisiones
 - ✓ Funcionarios y personal laboral
 - Contará con personal de reconocido prestigio en materia presupuestaria, financiera y macroeconómica

En abril de 2013, el Consejo de Ministros dio el visto bueno al Anteproyecto de Ley Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2/2)

- Informes preceptivos, no vinculantes
- Funciones:
 - Análisis
 - Asesoramiento
 - Control en relación con la política presupuestaria
- Informará las previsiones macroeconómicas que se incorporen al Presupuesto y al programa de estabilidad
- Realizará el seguimiento de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto
 - Evaluar la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en dicha Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

Será un ente público, diferente de la Administración, que gozará de plena autonomía funcional e independencia

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal atendiendo al principio de independencia:
 - No deberá recibir ni requerir instrucciones de Departamentos Ministeriales ni otras Entidades Públicas
 - Ni de las CCAA o CCLL
- Se potenciará el intercambio de información relevante entre el Consejo Fiscal y el MINHAP
- Se potenciará la facilitación de información al Consejo Fiscal por las distintas Entidades Públicas

Conclusiones I

- ⦿ El análisis comparado sobre los Consejos fiscales europeos nos descubre una rica gama de posibilidades. Las alternativas para España son variadas; pero, en nuestra opinión, se debe elegir aquella fórmula que simplifique su constitución inmediata. El precedente español, también sería digno de estudio. La Oficina del Presupuesto fue merecedora de una notoriedad mundial.

Conclusiones II

- ⦿ Crear una entidad (Consejo o Autoridad) que, teniendo representantes de distintos órganos o entes público y /o privados, asuma una finalidad común y única como es la de la evaluación, control y seguimiento sin laxitud de las políticas presupuestarias españolas, para que de manera transparente puedan dar publicidad de los resultados de las mismas mediante Informes periódicos (dos informes anuales, uno al final de cada semestre) ante tres instituciones, al menos: Comisión Europea, Banco Central Europeo y FMI .

Conclusiones III

- ⦿ Lo que está claro es que el Consejo Fiscal español debe ser una apuesta prioritaria que merece la pena tener en cuenta a la hora de plantear una estrategia innovadora y prestigiosa de política presupuestaria.
- ⦿ Decía Einstein que ***“La creatividad nace de la angustia como el día nace de la noche oscura. Es en la crisis donde nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. Quien supera la crisis se supera a sí mismo ”. Esperamos que la Autoridad Fiscal nazca de un momento difícil para ayudar a superarlos.***

El pasado podemos verlo pero no cambiarlo, el futuro nos ofrece la oportunidad de trabajar por un mañana mejor (no hay nada nuevo bajo el sol, Eclesiastés) .

MUCHAS GRACIAS